



Roj: **STSJ CAT 3460/2020 - ECLI: ES:TSJCAT:2020:3460**

Id Cendoj: **08019330032020100305**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Barcelona**

Sección: **3**

Fecha: **18/06/2020**

Nº de Recurso: **410/2017**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **FRANCISCO LOPEZ VAZQUEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CAT 3460/2020,**
AATSJ CAT 595/2020

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Sección Tercera

Recurso ordinario número 410/2017

Partes: "GAUDÍ-DOS, SL" y D^a. Carmen contra la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de **Manresa**

SENTENCIA Nº 2.469

Ilmos/a. Sres/a. Magistrados/a

Manuel Táboas Bentanachs

Francisco López Vázquez

Laura Mestres Estruch

En la ciudad de Barcelona, a dieciocho de junio de dos mil veinte.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, constituida al efecto para la votación y fallo, ha visto, en el nombre de S.M. el Rey de España, el recurso contencioso administrativo seguido ante la misma con el número de referencia, promovido a instancia de "GAUDÍ-DOS, SL" y D^a. Carmen, representados por la procuradora de los tribunales Sra. Aznárez Domingo y defendidos por el letrado Sr. Sánchez Gómez, contra la Generalitat de Catalunya, representada y defendida por su letrado, siendo parte codemandada el Ayuntamiento de **Manresa**, representado por el procurador de los tribunales Sr. Fontquerni Bas y defendido por la letrada Sra. Camprubí i Duocastella, en relación con actuaciones en materia de **urbanismo**, siendo la cuantía del recurso indeterminada, y

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Por la representación procesal de la parte actora se interpuso el presente recurso contencioso administrativo y, una vez recibido el expediente administrativo, le fue entregado para que dedujese escrito de demanda, donde, tras consignar los hechos y fundamentos jurídicos que estimó de aplicación, solicitó se dictase sentencia estimatoria de las pretensiones en ella deducidas.

SEGUNDO. Conferido traslado a las partes demandadas, contestaron la demanda, consignando los hechos y fundamentos de derecho que entendieron aplicables, solicitando la desestimación de las pretensiones de la parte actora.



TERCERO. Recibidos los autos a prueba, fueron practicadas las consideradas pertinentes de entre las propuestas, con el resultado que es de ver en autos, continuando el proceso sus trámites hasta finalizar con el de conclusiones, donde las partes presentaron sucintas alegaciones en defensa de sus pretensiones respectivas, quedando el pleito concluso para sentencia y señalándose la votación y fallo para el día 6 de marzo de 2.020.

CUARTO. En la sustanciación del proceso se han cumplido las prescripciones legales, salvo las referidas a los plazos, ante la importante carga de trabajo que pende ante esta sección y atendida la situación de estado de alarma, habiéndose podido completar esta sentencia en el día de hoy. Es ponente el Ilmo. Sr. López Vázquez, quien expresa el parecer unánime del tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Tiene este recurso contencioso administrativo por objeto la impugnación del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de la Catalunya Central de 6 de junio de 2.017, aprobando definitivamente el Plan de ordenación urbanística municipal de **Manresa**, y la resolución del Sr. Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 26 de septiembre de 2.017, dando su conformidad al texto refundido (DOGC. 26-10-17).

Se interesa en la demanda la anulación de los acuerdos impugnados en lo referido a la delimitación del polígono de actuación urbanística PAU(m) 058, "Vilardordis 1", condenando a la demandada a tramitar el expediente administrativo necesario para suprimir esa delimitación y para el mantenimiento de la anterior ordenación urbanística en lo referido a la edificación continua entre medianeras en todo el tramo de la calle de la Salut o, en su defecto, la que se estime apropiada, dejándose sin efecto la línea de edificación del plan impugnado.

Con carácter subsidiario, se solicita indemnización por la vinculación singular derivada de la disminución de aprovechamiento de las fincas de las actoras en el nuevo plan.

SEGUNDO. Debe recordarse ya de inicio que, en la mera hipótesis de que esta sala hubiera de anular en todo o en parte cualquiera de los preceptos concretos del instrumento de planeamiento que aquí se impugna, no cabría en esta sentencia fijar en su sustitución una redacción alternativa, función que no le corresponde, desde el momento en que el artículo 71.2 de la ley jurisdiccional establece que los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados.

TERCERO. Se indica en la demanda que la delimitación del polígono de actuación urbanística 058 efectuada en el plan es nula por desconsolidar un suelo que ya en el plan anterior había adquirido la condición de urbano consolidado, no pudiendo sujetarse a los propietarios a nuevas y diferentes cargas urbanísticas, lo que supone un trato desigual para estos, con manifiesta infracción del principio de justo reparto de beneficios y cargas, al recaer las obligaciones de cesión y urbanización sobre las concretas fincas incluidas en el polígono y porque sus objetivos se podrían alcanzar mediante otros instrumentos menos complejos.

Pues bien, los conceptos de suelo urbano consolidado y no consolidado, ajenos a la normativa estatal del suelo (que utiliza los términos "suelo rural" y "suelo urbanizado"), fueron introducidos por vez primera en Cataluña por el artículo 31 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo, que consideró como comprendido dentro del segundo, por mera exclusión, el suelo

urbano que no tuviese la condición de consolidado. De forma que no podría el anterior plan general de 1.997, atendida su misma fecha de aprobación, haber atribuido a los terrenos de autos la condición de suelo urbano consolidado.

Pero en cualquiera de los casos, incluso aceptando que los terrenos de autos tuviesen la condición de urbanos consolidados desde la entrada en vigor de aquella Ley 2/2002, en la reforma en ella operada por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, se añadió al indicado artículo 31 un segundo párrafo, donde se dispuso que el suelo urbano consolidado se convierte en no consolidado cuando el planeamiento general, como en el caso ocurre, lo somete a actuaciones de transformación urbanística incorporándolo a sectores de mejora urbana o a polígonos de actuación urbanística, o cuando deja de cumplir las condiciones de las letras b) y d) del artículo 29 como consecuencia de la nueva ordenación. Precepto que autorizaba en definitiva al plan a convertir el suelo urbano consolidado en no consolidado concurriendo los requisitos establecidos, como ahora lo hace en similares términos el precepto homónimo del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, al disponer lo siguiente: .

"Artículo 31. Concepto de suelo urbano no consolidado.

1. Tiene la condición de suelo urbano no consolidado el suelo urbano otro que el consolidado.



2. El suelo urbano consolidado deviene no consolidado cuando el planeamiento urbanístico general lo somete a actuaciones de transformación urbanística incorporándolo a sectores sujetos a un plan de mejora urbana o en polígonos de actuación urbanística, o cuando deja de cumplir las condiciones de las letras b y d del artículo 29 como consecuencia de la nueva ordenación.

3. Para la transformación urbanística de un sector de suelo urbano no consolidado sujeto a un plan de mejora urbana, se precisa la formulación, la tramitación y la aprobación definitiva de un plan de mejora urbana, salvo en los casos de las áreas residenciales estratégicas y los sectores de interés supramunicipal, cuya ordenación detallada se establece por medio del correspondiente plan director urbanístico".

En similar sentido, el artículo 31 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, establece:

"Artículo 31. Suelo urbano consolidado y no consolidado.

1 Tienen la condición de suelo urbano consolidado los terrenos que el plan de ordenación urbanística municipal o el programa de actuación urbanística municipal incluye en esta categoría porque:

a) Son terrenos que tienen la condición de solar.

b) Son terrenos a los cuales sólo falta, para alcanzar la condición de solar, señalar las alineaciones o las rasantes, o bien completar o acabar la urbanización en los términos señalados por el art. 29.a) de la Ley de urbanismo, tanto si han sido incluidos con esta única finalidad en un polígono de actuación urbanística o en un sector sujeto a un plan de mejora urbana como si no han estado incluidos.

2 Tienen la condición de suelo urbano no consolidado los terrenos que el plan de ordenación urbanística municipal o el programa de actuación urbanística municipal incluye en esta categoría porque:

a) Se trata de suelo urbano incluido en sectores sujetos a un plan de mejora urbana o en polígonos de actuación urbanística que tienen por objeto completar el tejido urbano o cumplir operaciones de reforma interior, de remodelación urbana, de transformación de usos, de reurbanización, o cualquiera otra actuación no incluida en el apartado 1.b) de este artículo.

b) Se trata de terrenos urbanos, no incluidos en sectores ni en polígonos de actuación urbanística, que están destinados en parte a vialidad objeto de cesión obligatoria y gratuita por el hecho que esta cesión es necesaria para que el resto del suelo adquiera la condición de solar y se pueda construir de acuerdo con las determinaciones del planeamiento urbanístico general.

31.3 El suelo urbano consolidado deviene no consolidado en los casos que prevé el art. 31.2 de la Ley de urbanismo".

A su tenor, entre otras la sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2.017 (recurso 3147/2016) estableció lo siguiente:

"CUARTO. En el segundo motivo la recurrente considera que se ha producido la infracción del artículo 9 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08), por cuanto no existe la obligación de ceder en suelo urbano consolidado suelo para viales, infringiéndose también la doctrina jurisprudencial que proscribe la degradación del suelo urbano consolidado al estarse, en realidad, en presencia de una "desconsolidación" encubierta del suelo urbano consolidado; la infracción también se entiende producida de los artículos 24.1 y 14 CE, en relación con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento.

Considera la recurrente que para los terrenos ED-G.17, en el que se ubican los terrenos de su propiedad, al contemplarse en los mismos una cesión de suelo para viario con el objeto de conseguir una mejor funcionalidad en las comunicaciones del polígono y de la ciudad se está, de manera encubierta, "desconsolidando" los terrenos y degradando una zona de suelo urbano consolidado, con vulneración de la jurisprudencia de la sala, que el motivo se relaciona detalladamente, así como del citado artículo 9 del TRLS08 y de los 14 y 24.1 de la CE (principio de equidistribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento).

El presente motivo es una continuación del anterior y, respondiendo al mismo, hemos puesto de manifiesto que nuestra conocida jurisprudencia -que la recurrente cita como infringida- es fruto y consecuencia de lo establecido en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), con base en la distinción en los conceptos de suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado estableciéndose, respecto del primer tipo de suelo, que no resultaba admisible que los mismos "pierdan la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urbano no consolidado, por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ello una determinada transformación urbanística".



Pues bien, como hemos expuesto en la respuesta dada al motivo anterior, la norma de aplicación al supuesto de autos (Revisión/adaptación del PGOU de Málaga, aprobada en 2011, por las órdenes impugnadas de la Junta de Andalucía), por razones temporales, es -al margen de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)- el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio -hoy derogado por el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRS15)-; y, por otra parte, también hemos dejado constancia de que la jurisprudencia a que se remite la recurrente -en relación con el suelo urbano consolidado- se produjo en aplicación de los preceptos (fundamentalmente artículos 8.a y 14 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones -LRSV-) esto es, en relación con unas normas anteriores al citado TRLRS08, que es el de aplicación en el supuesto de autos, como hemos expuesto recientemente en las SSTs de 13 de junio y 8 de septiembre de 2017 (RRCC 1642 y 3158/2016).

A ello, debemos añadir lo expuesto en la STS 1345/2017, de 20 de julio (RC 2168/2016), en los siguientes términos:

"... la sentencia ha llegado a la conclusión de que lo que se va a realizar es una reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado (artículo 14.1.a.2 TRLRS08), y, por el contrario, que tal actuación (que la sentencia describe) no tenía -solo- por objeto incrementar las dotaciones públicas en un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos, actuación que, por otra parte, no hubiera requerido la reforma o renovación de la urbanización (artículo 14.1.b TRLRS08).

Las partes, sin embargo, no han desvirtuado la conclusión alcanzada por la sentencia en el sentido de que la actuación -de urbanización y no de dotación- implicaba una reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, por cuanto, en síntesis, se han limitado a intentar contrastar nuestra clásica jurisprudencia -producida al calor de la LRSV- con los nuevos conceptos contemplados en el TRLRS08 (y hoy en el TRLRS15).

Los antiguos -y autonómicos- conceptos de suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado no cuentan ya con el papel de elementos determinantes de las nuevas exigencias derivadas de una actuación de transformación urbanística, ya que estas miran al futuro, juegan a transformar la ciudad con mayor o menor intensidad -quizá sin romperla como ciudad compacta- y se presentan como mecanismos de transformación urbana, sin anclajes ni condicionamientos derivados de la clase de suelo de que se trate. Esto es, el nivel de la actuación -y sus correspondientes consecuencias- no viene determinado por el nivel o grado de pormenorización del suelo a transformar, sino por el grado o nivel de la transformación que se realice sobre un determinado suelo y que, en función de su intensidad, podrá consistir en una reforma o renovación de la urbanización o, simplemente, en una mejora de la misma mediante el incremento de las dotaciones, en un marco de proporcionalidad y sin llegar a la reforma o renovación; la reforma o renovación (actuación de urbanización) es "hacer ciudad" -y cuenta con un plus cualitativo-, y el incremento de dotaciones (actuación de dotación) es "mejorar ciudad", con un componente más bien cuantitativo. La primera se mueve en un ámbito de creatividad urbanística en el marco de la discrecionalidad pudiendo llegar a una "ciudad diferente", mientras que la actuación de dotación consigue una "ciudad mejor" que no pierde su idiosincrasia.

Por último, si bien se observa, el TRLRS08 no identifica o anuda la clase de actuación urbanística con la tradicional pormenorización del suelo como suelo urbano consolidado o suelo urbano no consolidado, pues contempla la posibilidad de tales transformaciones sobre suelo urbanizable (actuaciones de nueva urbanización, 14.1.a.1), sobre suelo urbano consolidado (actuaciones de reforma de urbanización, 14.1.a.2), y, posiblemente, sobre suelo urbano no consolidado (actuaciones de dotación) aunque este supuesto es difícil de caracterizar.

Insistimos, pues, en que las recurrentes no han desvirtuado la valoración y conclusión -ampliamente motivada de la sentencia de instancia- sin que, por otra parte, la jurisprudencia de esta sala que se pretende contraponer, se ajuste -hoy- a los nuevos parámetros o conceptos que hemos examinado, estando construida, más bien, sobre otros conceptos que hoy carecen de relevancia".

Desde esta perspectiva, el motivo decae, sin perjuicios de lo que podamos añadir en el motivo relacionado con la valoración de la prueba".

CUARTO. Por lo demás, esta sala y sección tiene declarado con reiteración, en relación con la motivación en materia de planeamiento urbanístico, que la memoria debe analizar las distintas alternativas posibles y justificar las distintas determinaciones del plan, justificación que se produce mediante la exteriorización de las razones por cuya virtud se ha elegido un cierto modelo con unas concretas determinaciones. Este contenido de la memoria, que refleja con detalle el itinerario que conduce a la decisión planificadora, integra la motivación del planeamiento, motivación que raras veces exige el ordenamiento jurídico con tanta precisión.



En consonancia con ello, la jurisprudencia ha puesto de relieve que la profunda discrecionalidad del planeamiento explica la necesidad esencial de la memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad, pues de su contenido ha de fluir la motivación de las determinaciones del planeamiento. De donde se infiere que la exigencia de motivación en materia de planeamiento urbanístico no puede traducirse en la exigencia de motivación explícita de cada una de sus concretas determinaciones, sino de aquellas de carácter fundamental, entre las cuales los objetivos y criterios de la ordenación del territorio, la justificación del modelo de desarrollo elegido y la descripción de la ordenación propuesta. Sin embargo, no por ello las concretas determinaciones que contiene el planeamiento quedan huérfanas de motivación, pues los principios generales de racionalidad, proporcionalidad y congruencia aseguran suficientemente el encaje de la concreta determinación examinada dentro del conjunto del instrumento de planeamiento al que pertenece.

De manera que, si bien la falta de motivación o la motivación defectuosa puede integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante, es sustancial al respecto que la administración, en el ejercicio de sus potestades discrecionales, revele cuales han sido los elementos que le han permitido formar su voluntad, cuando menos para que se pueda impugnar la decisión tomada criticando las bases en que se funda, evitando toda indefensión, con clara exposición de todos los elementos necesarios.

QUINTO. Al respecto, la memoria de ordenación del plan de autos establece en su apartado 6.2, "Els instruments en sòl urbà", tres instrumentos principales para su desarrollo: 1) Planes de mejora urbana, destinados a definir la reordenación y gestión de un ámbito determinado; 2) Polígonos de actuación urbanística, delimitados con objeto de distribuir los beneficios y cargas y completar los servicios urbanísticos necesarios; 3) Cesiones de sistema viario, en los casos en que para adquirir la condición de solar queden únicamente pendientes cesiones y urbanización del sistema viario.

Entre los polígonos de actuación urbanística que delimita el plan, el artículo 248 distingue: 1) Los de ámbitos con proyecto de reparcelación aprobado (PAUp) que, pese a ello, todavía no han completado su desarrollo o son ámbitos consolidados que provienen de actuaciones conjuntas de viviendas y urbanización, pero que no han sido objeto de cesión de suelos públicos; 2) Los polígonos de actuación urbanística para la mejora urbana puntual (PAUm) que, sin suponer transformación del tejido urbano y de los usos existentes, se delimitan con el objeto de reordenar el ámbito; 3) Los polígonos de actuación urbanística de transformación urbana (PAUt), con el objeto de transformar el tejido urbano y los usos existentes.

Los polígonos para la mejora urbana puntual, de los que el plan de autos delimita cincuenta, en uno de los cuales se ha incluido la finca de la recurrente, son ámbitos donde se prevé una actuación de mejora puntual de escaso alcance y que, por tanto, no comportan una transformación urbanística global, limitándose su ámbito de actuación, que no supone la reconversión en cuanto a la estructura fundamental, la edificación existente o los usos principales, por lo que estos polígonos no quedan sometidos a los deberes de cesión de suelo ni a la reserva de suelo para vivienda protegida, incluyéndose también en ellos un ámbito que tiene por objeto único el de mejorar la accesibilidad de un conjunto de núcleos existentes, por lo que su desarrollo no comporta la creación de nuevas viviendas.

En consecuencia, no cabe observar falta de motivación en el presente supuesto a la vista de la amplia memoria del planeamiento impugnado, ni se ha acreditado, mediante actividad probatoria en contrario desarrollada por la parte actora, como correspondería en desvirtuación de la presunción de legalidad y acierto de que goza el actuar administrativo en la materia que éste, en el particular de que ahora se trata, haya incurrido en error, o actuado al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad o la estabilidad o seguridad jurídica, o con desviación de poder, pues son precisamente los planes los que configuran el derecho de propiedad sobre el suelo y, en contra de la potestad planificadora de la administración, no vinculada por ordenaciones anteriores que, aunque con vigencia indefinida, no son inalterables, no cabe esgrimir un derecho al mantenimiento de una situación precedente.

Actividad probatoria en contrario inexistente también respecto de la discutida línea de edificación, cuya incorrección no se desprende tan siquiera de la pericial contradictoria por insaculación practicada en el proceso, que se limita básicamente, siempre a instancia de la actora, a comparar el contenido de la regulación del ámbito en el plan de autos con la del anterior plan general (al que no está vinculado en forma alguna), no desprendiéndose de sus consideraciones que

la opción escogida por el planificador resulte arbitraria, irracional, incoherente o inmotivada, ni tan siquiera en lo referido a la subsidiariamente cuestionada línea de edificación.

Por tanto, aparece como jurídicamente correcta la delimitación por parte del plan impugnado del polígono de actuación urbanística de mejora puntual de autos cuyo objetivo fundamental, según la ficha correspondiente, es el de fijar una ordenación con cierta permeabilidad hacia el este que permita alcanzar un espacio libre



en el cruce de acceso al núcleo. A cuyas condiciones de cesión, gestión y urbanización del polígono quedan obligados los propietarios de suelo urbano no consolidado por el artículo 44 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto.

Así pues, con independencia de lo que dispusiese el anterior planeamiento y de que los objetivos de que se trata pudieran haberse eventualmente alcanzado por otro procedimiento diferente, queda como perfectamente justificada, coherente y racional la delimitación por el plan de autos del polígono de actuación urbanística 058, como el sistema de actuación discrecionalmente escogido, sin que conste vulneración alguna de las exigencias del artículo 118.3 del Decreto Legislativo 1/2010 ni, particularmente, del sentido principio de justo reparto de beneficios y cargas o del de igualdad, que deben considerarse en función de la comparación entre los beneficios y cargas recayentes entre los propietarios de un mismo ámbito o polígono de actuación delimitado, y no entre propietarios de diferentes ámbitos de actuación, como parece pretenderse.

SEXTO. Por lo que se refiere al hecho de que el plan reduzca la edificabilidad que se había asignado a las fincas de los actores en el anterior plan de 1.997 sin establecer condiciones diferenciales de edificación ni introducir mecanismos para compensar la disminución del aprovechamiento urbanístico y la atribución de nuevas cargas, cabe reiterar que, como ya ha quedado apuntado, la potestad administrativa de planeamiento se extiende a la reforma de éste, pues la naturaleza reglamentaria de los planes, en un sentido, y la necesidad de adaptarlos a las exigencias cambiantes de la realidad, en otro, justifican plenamente el *ius variandi* que en este ámbito se reconoce a la administración, pues los planes, ante todo, establecen una determinada ordenación en atención a lo que el interés público reclama pero, a la vez, y como consecuencia, esa ordenación delimita el contenido del derecho de propiedad. La clasificación y calificación del suelo implican la atribución de una determinada calidad que opera como presupuesto desencadenante de la aplicación del estatuto jurídico correspondiente.

Este carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria significa, como viene declarando la jurisprudencia (por todas SSTs. 22-11-11 y 19-7-16), que su contenido será, en cada momento, el que derive de la ordenación urbanística, siendo, pues, lícita la modificación de ésta, modificación que, por otra parte, no debe dar lugar a indemnización en principio, dado que las facultades propias del dominio, en cuanto creación del ordenamiento, serán las concretadas en la ordenación urbanística vigente en cada momento, pues el único límite al *ius variandi* viene determinado por la congruencia de las soluciones concretas elegidas con las líneas directrices que diseñan el planeamiento, su respeto a los estándares legales acogidos en el mismo y su adecuación a los datos objetivos en que se apoyan, sin que pueda prevalecer frente a ello el criterio del particular, a menos que éste demuestre que lo propuesto por la administración es de imposible realización o manifiestamente desproporcionado o que infringe un precepto legal.

También se ha señalado como doctrina muy elaborada en torno a la verdadera naturaleza y significación de lo que ha venido en llamarse *ius variandi* que compete a la administración urbanística en la ordenación del suelo, materia en la que actúa discrecionalmente, no arbitrariamente, y siempre con observancia de los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución, de tal suerte que el éxito alegatorio argumental frente al ejercicio de tal potestad, en casos concretos y determinados, tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la administración, al planificar, ha incurrido en error, o actuado al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad o la estabilidad o seguridad jurídica, o con desviación de poder, o con falta de motivación, recordando que son precisamente los planes los que configuran el derecho de propiedad sobre el suelo y, en contra de la potestad planificadora de la administración, no vinculada por ordenaciones anteriores que, aunque con vigencia indefinida, no son inalterables, no cabe esgrimir un derecho al mantenimiento de una situación precedente, sin perjuicio de que en ciertos casos puedan originarse determinadas indemnizaciones, sin que el plan tenga que establecer mecanismos indemnizadores sobre situaciones concretas, siendo cuando éstas se produzcan el momento de reclamarlas.

Directrices todas ellas condensadas en los artículos 1, 2 y 57 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, aprobando el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

SÉPTIMO. Respecto de la viabilidad económica del tan citado polígono de actuación 058, como ya antes se ha dicho, los conceptos de suelo urbano consolidado y no consolidado que respectivamente se afirman, respecto de los terrenos de autos, en la demanda y en el plan de autos, resultan ajenos a la normativa estatal del suelo, habiendo sido introducidos por vez primera en Cataluña la Ley 2/2002, de 14 de marzo, en similares términos a como hoy lo establece el citado artículo 31 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, el apartado 2 de cuya disposición adicional primera establece lo siguiente:

"Disposición adicional primera. Situaciones básicas de suelo.



A los efectos de la aplicación del texto refundido de la Ley estatal de Suelo, y también con la finalidad de determinar las actuaciones de transformación urbanística de que son susceptibles los terrenos, así como los derechos y los deberes de sus titulares, se entiende que:

2. Se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado, en todo caso:

a) Los terrenos clasificados por el planeamiento urbanístico general como suelo urbano consolidado que reúnan los requisitos que establece el artículo 30 o que tienen esta condición de acuerdo con la disposición transitoria quinta.1 por reunir los servicios urbanísticos básicos que establece el artículo 27.1

b) Los terrenos clasificados por el planeamiento urbanístico general como suelo urbano no consolidado que reúnan los servicios urbanísticos básicos que establece el artículo 27.1, y también los terrenos que tienen la condición de suelo urbano no consolidado en virtud de la disposición transitoria segunda.1 o de acuerdo con la disposición transitoria quinta 1, por reunir los mencionados servicios urbanísticos básicos".

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, establece en su disposición transitoria tercera que las reglas de valoración en ella contenidas serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, salvo los concretos supuestos que excepciona. Y el artículo 37 de la misma ley dispone lo siguiente:

"Artículo 37. Valoración en el suelo urbanizado.

1. Para la valoración del suelo urbanizado que no está edificado, o en que la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física:

a) Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler.

Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido.

b) Se aplicará a dicha edificabilidad el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, determinado por el método residual estático.

c) De la cantidad resultante de la letra anterior se descontará, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes para poder realizar la edificabilidad prevista.

2. Cuando se trate de suelo edificado o en curso de edificación, el valor de la tasación será el superior de los siguientes:

a) El determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada.

b) El determinado por el método residual del apartado 1 de este artículo, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.

3. Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, el método residual a que se refieren los apartados anteriores considerará los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen".

Por su parte, el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo, establece en sus artículos 19 y siguientes variadas reglas y fórmulas de valoración del suelo urbanizado en sus diferentes situaciones (no edificado; con edificación existente o en curso de ejecución ilegal o en situación de ruina física; edificado o en curso de edificación; sometido a operaciones de reforma o renovación de la urbanización; sometido a actuaciones de dotación; o sujeto a actuaciones de transformación urbanística sometidas al régimen de equidistribución de beneficios y cargas con determinados requisitos).

Para establecer el método valorativo a seguir en cada uno de esos supuestos se remite el precepto a los artículos siguientes y a las complejas fórmulas que en cada caso allí se establecen, sin que en el supuesto de autos se haya considerado ni el método ni la fórmula de correcta aplicación, que no han sido utilizados ni en el informe técnico de parte aportado por la actora a los autos (carente, además, de explicación o razonamiento sustancial alguno), ni en el elaborado a su instancia por el perito judicial designado por insaculación, que introduce un elemento discordante cuando acude indebidamente acude en sus valoraciones al método comparativo prevenido a los exclusivos efectos de las valoraciones hipotecarias en la Orden ECO/805/2003,



de 27 de marzo. Orden que en forma alguna es supletoria o complementaria de las disposiciones legal y reglamentaria antes indicadas.

En consecuencia, cualquier conclusión relativa a la inviabilidad del ámbito delimitado alcanzada sobre tales bases no puede ser aceptada por la sala.

OCTAVO. En cuanto a la subsidiaria pretensión indemnizatoria ejercitada, sin perjuicio de reiterar a sus efectos lo ya dicho en el anterior fundamento sexto y su necesaria desestimación ante la no aceptación del recurso interpuesto, se sustenta en una comparativa entre el aprovechamiento urbanístico otorgado a las fincas de los actores en el anterior plan y el nuevo que ahora impugna, cuando la existencia de una vinculación singular no puede desprenderse de tal comparación, sino del contraste entre el aprovechamiento otorgado por el plan actual que se impugna a la actora y al resto de propietarios del mismo ámbito o polígono de actuación, de forma que las restricciones, contempladas en esta perspectiva, contraríen la distribución

equitativa de beneficios y cargas entre ellos lo que, desde luego, tampoco se desprende de ninguno de los informes técnicos obrantes en autos.

Lo que conduce a la desestimación de la subsidiaria pretensión indemnizatoria deducida en la demanda, pretensión en todo caso ejercitable en este proceso, a la que viene directamente vinculada, siendo innecesario efectuar reclamación previa en vía administrativa en los supuestos indemnizatorios por lesión de bienes y derechos a que se refiere el artículo 115 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, y que se enumeran en el 35 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, aprobando el texto refundido de la Ley del Suelo, de temporal aplicación al caso.

Además, sin perjuicio del *ius variandi* de la administración en la materia, tampoco consta que la actora hubiese patrimonializado el aprovechamiento que le otorgaba el anterior planeamiento, lo que implicaba el desarrollo por su parte de las tareas posteriores de ejecución del plan, incluida la solicitud y obtención de las correspondientes licencias de edificación.

De otro lado, dicho sea ya a efectos dialécticos, la actora remite la cuantificación de la indemnización que subsidiariamente solicita a una fase procesal posterior, teniendo declarado la jurisprudencia (STS. 6-4-06) que la pretensión indemnizatoria no puede ser acogida ante la absoluta falta de prueba de los daños concretos en que se basa o del tipo de daños morales cuyo resarcimiento se pretenda. Pues cuando en un proceso singular se pasa del plano abstracto al plano individual y en él se ejercita una acción específica de resarcimiento, además de la propiamente anulatoria, es preciso demostrar que efectivamente aquellos daños tuvieron lugar, pormenorizando en qué se han traducido las consecuencias económicas desfavorables. Si no se realiza tal demostración a lo largo del proceso en que se pretenda el resarcimiento y la parte demandada ha negado la existencia misma de los daños y perjuicios meramente afirmados por la demandante, los tribunales no pueden acceder a la pretensión de ésta. La efectiva existencia del perjuicio en un caso singular debe ser probada, pues precisamente para ello se pone en marcha el mecanismo procesal en el que se ejercita la acción de resarcimiento, demostración que debe hacerse precisamente en el proceso que culmina con la sentencia, no en la ejecución de ésta, pues la existencia de aquél y su prueba es el presupuesto lógico para que la sentencia pronuncie la condena a indemnizar, en el caso, por lo antes dicho, absolutamente improcedente.

NOVENO. Visto el artículo 139.1 de la ley jurisdiccional, no apreciándose que el caso presentase serias dudas de hecho o de derecho y debiendo rechazarse en su integridad las pretensiones de la actora, procede la imposición a esta del pago de las costas procesales, con el límite que se dirá.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación y resolviendo dentro de las pretensiones de las partes y de los motivos del recurso y de la oposición, atendido el resultado de la prueba obrante en autos

FALLAMOS

DESESTIMAMOS el recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de "GAUDÍDOS, SL" y D^a. Carmen contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de la Catalunya Central de 6 de junio de 2.017, aprobando definitivamente el Plan de ordenación urbanística municipal de **Manresa**, y contra la resolución del Sr. Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 26 de septiembre de 2.017, dando su conformidad al texto refundido. Con imposición de costas a la parte actora, pero limitadas, por todos los conceptos, IVA incluido, a la cantidad máxima de **3.000 euros (tres mil euros), a razón de 1.500 euros (mil quinientos) por cada una de las partes demandadas.**

Notifíquese esta sentencia a las partes haciendo saber que podrán interponer frente a ella recurso de casación, preparándolo ante esta misma sala y sección, de conformidad con lo dispuesto en la Sección 3^a, Capítulo III, Título IV, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, en el plazo previsto en su artículo 89.1.



Adviértase de que en el Boletín Oficial del Estado nº 162, de 6 de julio de 2.016, aparece publicado el acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2.016 sobre extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se unirá certificación literal a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior resolución por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente, constituido en audiencia pública. Doy fe.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ